

ORÇAMENTO PÚBLICO NO BRASIL

Cândido Ferreira da Silva Filho*

RESUMO

O artigo discute a evolução conceitual do orçamento público. Analisa a trajetória do orçamento público no Brasil e, especificamente, as transformações no processo orçamentário após a Constituição de 1988.

PALAVRAS-CHAVE: orçamento público, plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual.

ABSTRACT

The article discusses the conceptual evolution of the public budget. It analyses the public budget's course in Brazil and, specifically, the changes in the budget process after the 1988 Constitution.

KEY-WORDS: public budget, pluriannual plan, budget guidelines, annual budget .

Introdução

O orçamento é um dos principais instrumentos utilizados na gestão dos negócios públicos. Foi concebido inicialmente como um mecanismo eficaz de controle político do Legislativo sobre o poder Executivo, e do Executivo sobre a máquina administrativa do Estado e sofreu, ao longo do tempo, mudanças no plano conceitual e técnico para acompanhar a própria evolução das funções do Estado (GIACOMONI, 1996).

Evolução do Orçamento Público

O orçamento público surgiu, como instrumento formalmente acabado, na Inglaterra no início de século XIX (GIACOMONI, 1996, p. 59). A evolução conceitual do orçamento público pode ser dividida em duas fases: o "orçamento tradicional" e o "orçamento moderno".

Até os anos 30 do século XX, período em que o liberalismo econômico era a doutrina política e econômica hegemônica, predominou o orçamento tradicional.

* Professor da Faculdade de Ciências Econômicas, Contábeis e Administração de Empresas (FCECAE) Padre Anchieta e do Centro de Economia e Administração (CEA) da Pontifícia Universidade Católica de Campinas (PUC-Campinas). Doutor em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Economista.

Nesta fase de finanças neutras e equilibradas, o aspecto econômico do orçamento não assumia maior significação. A principal função do orçamento era o controle contábil e financeiro das despesas e receitas do Estado.

Porém, após os anos 30, com o Estado intervencionista, às voltas com encargos sempre crescentes, o orçamento assumiu papéis mais complexos na área administrativa, particularmente como veículo da programação de trabalho do governo, que liga funções executivas, de gestão financeira e de controle. Enfim, o orçamento público transforma-se num instrumento de administração, auxiliando o executivo na programação, execução e controle do trabalho do governo (GIACOMONI, 1996).

Orçamento Público no Brasil

Antes do advento da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964 o orçamento utilizado pelo Governo Federal era o "orçamento tradicional", que se caracterizava por ser um documento de previsão de receita e de autorização de despesas, enfatizando aspectos contábeis de gestão. Por conseguinte, o processo orçamentário é dissociados dos processos de planejamento e de consecução dos objetivos e metas governamentais.

O triunfo do orçamento moderno no Brasil ocorreu quando foi adotada a técnica do "orçamento-programa" na esfera federal, que se deu em 1964, a partir da Lei 4.320, de 17 de março de 1964. O orçamento-programa está intimamente ligado ao sistema de planejamento e aos objetivos que o Governo pretende alcançar durante um período determinado de tempo. O orçamento-programa pode ser conceituado como "um sistema em que se presta particular atenção às coisas que um governo realiza mais do que às coisas que adquire" (Gonzalo MARTER, 1972, In.: GIACOMONI, 1996, p. 145). O orçamento-programa não é apenas um documento contábil-financeiro, mas principalmente, um instrumento de administração, viabilizando os projetos e atividades do governo.

O Processo Orçamentário Brasileiro na Constituição de 1988

No Brasil pós-64, assistiu-se a uma desfiguração do processo orçamentário. Isto porque foi retirado do Legislativo o poder de decidir sobre a matéria orçamentária, ao atribuir-lhe o papel decorativo de aprovar ou rejeitar integralmente a mensagem do governo (OLIVEIRA, 1995).

O processo orçamentário no texto constitucional de 1988 recuperou o seu papel como instrumento de planejamento, quer para o resgate do mecanismo de controle do Estado pela sociedade, ou ainda, para re-instauração do estado de direito no país.

São três as peças que compõem o "novo" processo orçamentário: o Plano Plurianual, as Diretrizes Orçamentárias e os Orçamentos Anuais.

Plano Plurianual

O Plano Plurianual deve ter a duração correspondente ao período de um mandato de governo. Este Plano deve estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública federal, tanto para os investimentos e outras delas decorrentes, como para as despesas correntes.

O Plano Plurianual deve espelhar o conteúdo de um programa de governo, sendo um importante instrumento de planejamento. É por isso, que o Plano Plurianual orienta a elaboração das outras peças orçamentárias.

De acordo com a Constituição de 1988 em seu Art.165, os planos e programas nacionais, regionais e setoriais serão elaborados em consonância com Plano Plurianual, objetivando estabelecer um planejamento de médio e longo prazo para a ação pública.

O Plano Plurianual para o período 2000/2003, denominado *Avança Brasil*, destaca as prioridades do Governo Federal, nas quais se concentrarão as ações e recursos orçamentários do Governo:

- criar 8,5 milhões de postos de trabalho, o suficiente para absorver o aumento da força de trabalho e tirar 1 milhão de pessoas do desemprego;
- aumentar as exportações, que devem passar de US\$ 51,1 bilhões em 98, para US\$ 100 bilhões até 2002;
- a partir de 2002, redução dos juros e estabilização da dívida devem permitir a ampliação dos investimentos públicos;
- colocar na escola todas as crianças brasileiras em idade escolar até 2003;
- aumentar de 6,7 milhões para 10 milhões os alunos matriculados no ensino médio;
- construir 200 novas escolas técnicas e treinar 500 mil alunos em quatro anos;
- destinar R\$ 1 bilhão para erradicar o trabalho penoso na infância e
- assentar 287 mil famílias de sem-terra e ampliar o PRONAF, que terá R\$ 13 bilhões até 2003.

Estas prioridades passaram a constituir o núcleo central da ação de governo e foram objeto de programação e acompanhamento sistemático, até o nível da Presidência da República.

Lei de Diretrizes Orçamentárias

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) tem como atribuições: definir as metas e prioridades da administração pública federal, orientar a elaboração da lei orçamentária anual, dispor sobre alterações na legislação tributária, estabelecer a política de aplicação de recursos das agências financeiras oficiais de fomento.

¹ Informações sobre o Plano Plurianual *Avança Brasil* podem ser obtidas no site www.abrasil.gov.br

Segundo OLIVEIRA (1995, p. 129) a LDO pretende ser um instrumento para limitar "os abusos cometidos pelo Executivo em termos de legislação tributária, da concessão de financiamentos a setores de sua proteção, da prática fisiológica na contratação de pessoal e da autorização de gastos não-contemplados no orçamento sem uma fonte definida de financiamento".

O Art. 165, parágrafo 2º, da Constituição Federal preceitua que as diretrizes orçamentárias serão instituídas por lei de iniciativa do Poder Executivo.

A elaboração das diretrizes orçamentárias deverá obedecer às metas e prioridades da Administração Pública Federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientando a preparação da lei orçamentária anual e dispondo sobre a alteração na legislação tributária e política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Lei Orçamentária Anual

A lei de orçamento anual, por sua vez, compreende: o Orçamento Fiscal; o Orçamento de Investimento das Empresas Estatais; e o Orçamento da Seguridade Social.

O orçamento fiscal (despesas e receitas) deve ser acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e as despesas, das isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia. O orçamento fiscal, bem como o orçamento de investimento de empresas estatais têm, entre outras funções, a de reduzir as desigualdades inter-regionais de renda, segundo o critério populacional.

Além disso, a Constituição de 1988 criou mecanismos para limitar os gastos e o endividamento do setor público. Daí, a proibição para a realização de operações de crédito acima das despesas de capital (limitando o uso da dívida pública para pagamento de pessoal, juros e despesas de custeio). De igual forma, limitou os gastos governamentais com pessoal (em porcentagem das receitas correntes).

Para fiscalizar e exercer uma vigilância sobre o processo e a execução orçamentária, a Constituição determinou a criação de uma comissão mista permanente de senadores e deputados, bem como, que o Executivo publicasse, até 30 dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária.

A lei orçamentária anual recuperou formalmente as condições para o processo de planejamento, fortaleceu o poder do Legislativo, integrou os níveis nacional, regional e setorial, preocupou-se com a questão relativa às desigualdades regionais de renda e transformou-se num instrumento de controle da sociedade sobre o Estado.

Considerações Finais

O orçamento público é um instrumento que descreve os planos de gastos e de financiamento desses gastos, os quais se originam do poder do governo para tributar. Portanto, o orçamento público é um instrumento através do qual asseguramos a destinação dos recursos disponíveis para atingir determinados fins, beneficiando toda a coletividade.

No Brasil, o processo orçamentário passou a ser efetivamente um instrumento de planejamento após a constituição de 1988. Em nossos dias, o orçamento público é um instrumento que contribui para o fortalecimento da democracia, pois todos os gastos públicos são apreciados pelo Legislativo que conhece toda a situação financeira do Estado. A Constituição de 1988 concedeu aos representantes do povo, o Legislativo, o poder de intervir no processo decisório em torno de receitas e despesas. Espera-se dos representantes do povo competência técnica para impor suas decisões nos assuntos orçamentários. Portanto, o orçamento é um instrumento de controle do Estado pela sociedade.

Referências Bibliográficas

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

BRASIL. Plano Plurianual (2000/2003). www.abrasil.gov.br

GIACOMONI, J. Orçamento público. 6. ed. São Paulo: Atlas, 1996.

OLIVEIRA, F. A. de. Crise, reforma e desordem do sistema tributário nacional. Campinas: Editora da UNICAMP, 1995.